

15. S. Res. 466. Calling for the release from prison of former Prime Minister of Ukraine Yulia Tymoshenko [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112sres466ats/pdf/BILLS-112sres466ats.pdf>. – Назва з екрана.

Yu. Matsiyevsky

WESTERN LEVERAGE AND THE PROSPECTS FOR THE UKRAINE'S REGIME SURVIVAL

This paper seeks to assess the capacity of Ukraine's regime to withstand the Western pressure. Drawing on Levitsky and Way theses about the dependence of the regime's stability on the organizational power and the external democratic pressure (western leverage), the paper asserts the weakening of organizational power of V. Yanukovich's government, if the personalized sanctions are imposed.

Keywords: International isolation, sanctions, hybrid regime, regime stability.

Матеріал надійшов 15.03.2013

УДК 32:323

Чабанна М. В.

ПРОЗОРИСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИЙНЯТТЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ: ДОСТУП ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті розглянуто особливості реалізації права громадян на доступ до інформації про діяльність суб'єктів прийняття рішень на державному рівні в Україні, гарантування якого є ознакою демократичності політичного режиму.

Ключові слова: інформаційна прозорість, суб'єкти прийняття рішень, доступ до публічної інформації.

Інтерпретація поняття інформаційної прозорості

Важливими чинниками забезпечення ефективності функціонування демократії, взаємодії держави та суспільства, зростання довіри суспільства до владних структур є прозорість та відкритість функціонування системи державного управління. Організація Об'єднаних Націй вважає прозорістю наявність вільного доступу громадськості до актуальної та достовірної інформації про політичну та економічну діяльність уряду, про відповідні рішення та їх виконання, а також розуміння суспільством процесу прийняття владних рішень. Підзвітність при цьому є відповідальністю за здійснений вибір та дії [18, с. 11]. Спільний проект Freedom House (США) та The Albert Shanker

© Чабанна М. В., 2013

Institute (США) також інтерпретує прозорість урядування як відкритість рішень та дій влади для громадського розгляду, наявність доступу громадськості до вказаної інформації. Відповідно, принципом підзвітності виступає відповідальність обраних урядовців або посадовців, призначених обраними особами, за свої рішення та дії перед електоратом [17]. Тобто прозорість влади стосується і такого аспекту інформаційного доступу, як підзвітність (відповідальність влади). І Freedom House, і Open Society Foundation (США), і Центр прикладних досліджень та Bertelsmann Stiftung (Фонд Бертельсмана, Німеччина) подають прозорість та підзвітність влади як суміжні поняття: підзвітність, яку інтерпретують як обов'язок владних суб'єктів звітувати про результати діяльності, прямо пов'язана з процесом інформу-

вання про використання ресурсів, виконання державних (або передвиборчих) програм у цілому, відповідність результатів діяльності очікуванням суспільства.

Взаємозалежними також є поняття прозорості та відкритості (громадської участі у процесі прийняття рішень) влади. Інформаційна прозорість стосується наявності оприлюдненої інформації, її зрозумілості та достовірності. Відкритість стосується як доступності інформації про суб'єктів влади та їхню діяльність, зрозумілості для громадськості цілей влади та її функцій (зокрема реалізації інтересів громадян), так і можливості здійснення впливу на владних суб'єктів. І якщо для прозорості ключовим є доступ до інформації, який уможливує реалізацію громадського контролю, то для відкритості – здійснення комунікації.

Отже, йдеться про інформаційну прозорість влади, при цьому важлива не лише наявність права громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, а й існування законодавчо закріплених механізмів реалізації цього права та реального його дотримання.

Інформаційна прозорість влади передбачає: нормативно-правове закріплення стандартів доступу до інформації про діяльність органів влади, її використання та поширення; відкритість інформації про ухвалені рішення з доступом до відповідних документів; оприлюднення інформації про діяльність органів державної влади у вигляді повідомлень; відкритість звітів про діяльність органів державної влади; відкритість інформації про осіб, які є суб'єктами прийняття рішень; надання відповідей на інформаційні запити (усні, письмові, електронні). Окрім того, визначення рівня прозорості функціонування системи державного управління залежить від наявності тіньової політики, тіньових відносин, домінування корпоративних інтересів над загальнодержавними, корупції. При цьому важливі достовірність та повнота наведеної публічної інформації; забезпечення рівності доступу та дотримання вимог законодавства, яке регулює порядок доступу до публічної інформації; створення можливостей для вторинного використання публічної інформації (йдеться про використання іншими суб'єктами, зокрема засобами масової інформації, для комерційних або некомерційних цілей, які відрізняються від початкового призначення цієї інформації), та врахування обмежень, які пов'язано із захистом державних інтересів, безпеки та оборони, інтелектуальної власності та приватної інформації.

Розгляд нормативно-правового закріплення та особливостей реалізації принципів прозорості діяльності органів державної влади в Україні дозволяє стверджувати: оскільки інформаційна прозорість стосується наявності оприлюдненої інформації, її зрозумілості та достовірності, для визначення рівня забезпечення прозорості діяльності органів державної влади потрібно враховувати взаємозв'язок таких аспектів, як: 1) наявність юридичного гарантування доступу до публічної інформації; 2) наявність технічних можливостей для його здійснення; 3) використання способів реалізації органами влади відповідних нормативно закріплених процедур; 4) сприйняття громадськістю наявного рівня прозорості влади; 5) потреба суспільства в отриманні інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень.

Правова регламентація інформаційних відносин

У цілому в Україні основні можливості доступу громадськості до публічної інформації визначили закони «Про інформацію» (1992 р.) та «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.). Окремого розгляду потребує зміст та сфери регламентації, а також зміни правових норм у період з 1992 р. по 2013 р., в якому умовно можемо виокремити етапи, коли інтенсивність законотворчої діяльності варіювалась від відносно високої у період до 1997 р., з певним зменшенням кількості ухвалених законів протягом 1998–2007 рр., та поживленням з 2009 р. У національному законодавстві визначення термінології, суб'єктів та об'єктів інформаційних відносин, видів інформації, інших аспектів, пов'язаних з регулюванням процесу доступу до публічної інформації, здійснено саме у законі «Про інформацію», який виступив першим документом відповідного рівня, що регламентував забезпечення відкритої діяльності органів державної влади, проте мав суттєві недоліки. Ключові аспекти, необхідні для здійснення регулювання інформаційної сфери, вказано лише у законі 2011 р., що свідчить (навіть за наявності законодавства та численних підзаконних актів, котрі регулювали питання доступу до інформації, та декларованих намірів стосовно прозорості у внутрішній політиці) про відсутність чіткої спрямованості державної політики на забезпечення інформаційної прозорості діяльності органів влади протягом тривалого періоду. Тобто лише ухвалений через 15 років після прийняття Конституції України та 19 років після прийняття закону «Про інформацію» закон «Про доступ

до публічної інформації» містить, зокрема, визначення поняття «публічної інформації», наявність якої прямо стосується гарантування прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень. Варто нагадати, що публічною інформацією¹ є «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації» [5, ст. 1], а суб'єктом владних повноважень виступає «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень» [8]. При цьому ряд нормативно-правових актів² містить як уточнення обов'язків суб'єктів владних повноважень, так і конкретизацію повноважень суб'єктів інформаційних відносин.

Щодо питання визначення суб'єктів інформаційних відносин у законах «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» варто зауважити таке: якщо у законі «Про інформацію» (1992 р.), підписаному до прийняття низки документів³, які стосуються діяльності відповідних суб'єктів, йдеться про загальний перелік суб'єктів інформаційних відносин, а саме: про фізичних та юридичних осіб, об'єднання громадян та суб'єктів владних повноважень, то у законі «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.), якому передувало прийняття цих нормативних актів, уже конкретизовано перелік суб'єктів від-

носин у сфері доступу до публічної інформації⁴. Розширення кола розпорядників інформації у законі «Про доступ до публічної інформації» та певною мірою у законі «Про внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних» (2012 р.), порівняно з попереднім законодавством, у якому вказано лише представників законодавчої, виконавчої та судової влади, є важливим, оскільки розширює межі інформації, яку може бути запитано (інформації суб'єктів господарювання, екологічної інформації тощо), зокрема, у запитах громадян або юридичних осіб.

Проте акцент на необхідності визначення суміжних понять – «прозорість», «комунікація», «відкритість» тощо – зроблено лише у Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» (2010 р.)⁵, який не ухвалено до сьогодні, – у законі 2011 р. «Про доступ до публічної інформації» та інших ухвалених нормативних документах відповідного рівня ці поняття досі не витлумачено. До того ж потребує чіткого визначення у законодавстві поняття «публічної особи». Це дозволить усунути непорозуміння у віднесенні відомостей про посадовця до «персональних даних» або «даних про публічну особу» та, відповідно, унеможливить відмови, з посиланням на закон «Про захист персональних даних» (2010 р.), у наданні відповідної інформації⁶.

У цілому ухвалення закону «Про доступ до публічної інформації» зумовило суттєве пожвавлення нормотворчого процесу. Внесення змін до наявних законів, прийняття відповідних розпоряджень та постанов⁷ як урядом, так і пре-

¹ Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. При цьому декларативно доступ до неї здійснюється на принципах: прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання та поширення інформації, враховуючи обмеження за законом; рівноправності, незалежно від расових, мовних, інших ознак, політичних, релігійних, інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання [5, ст. 4].

² Таких як закон «Про Кабінет Міністрів» (2010 р.), Регламент Кабінету Міністрів України (2007 р.), закон «Про інформаційні агентства», постанова уряду «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» (2011 р.), Указ Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» (2010 р.), розпорядження Голови Верховної Ради України «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Апараті Верховної Ради України» (2011 р.), закон «Про телебачення і радіомовлення» (1993 р.), закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992 р.) тощо.

³ Таких як закони «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992 р.), «Про телебачення і радіомовлення» (1993 р.), «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (1997 р.), а також «Про інформаційні агентства» (1995 р.).

⁴ Ними є запитувачі інформації (фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень), розпорядники інформації та структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації [5, ст. 12].

⁵ Відповідно, йдеться про розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [14].

⁶ Певним кроком у такому напрямку є ухвалення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних» (2012 р.) [3].

⁷ Із ухваленням закону «Про доступ до публічної інформації» від початку 2011 р. для конкретизації вказаних повноважень набрали чинності численні підзаконні нормативні акти, а саме: укази Президента «Про питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» (2011 р.) та «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України» (2011 р.); постанови Кабінету Міністрів «Про забезпечення виконання закону «Про доступ до публічної інформації» для регламентації його реалізації в органах виконавчої влади» (2011 р.), «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» (2011 р.); розпорядження Голови Верховної Ради України «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Апараті Верховної Ради України»

зидентом, з одного боку, збільшує можливості доступу до інформації (розширюючи сфери публічної інформації, коло та обов'язки її розпорядників), з другого – не завжди долає ті недоліки, зокрема правові колізії, які існують у чинних нормативно-правових актах⁸.

Прийняття ще у 1994 р. закону «Про державну таємницю» набуло певної ваги у регулюванні процесу обмеження доступу до інформації. Цей закон конкретизував зазначені у чинному на той час законодавстві види інформації з обмеженим доступом, – обмеження доступу, наведені у законі «Про інформацію» (1992 р.), який визначає конфіденційну, таємну та службову інформацію (види, що дублює закон 2011 р. «Про доступ до публічної інформації»), доповнено визначенням секретної інформації (у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку) у законі «Про державну таємницю»⁹. Тут варто зауважити, що в редакції закону «Про інформацію» 2004 р. вказано перелік відомостей, які не можуть бути віднесені до конфіденційної інформації, що розширює обсяги доступної для запитів інформації, проте створює можливості «переводити» її у статус службової, доступ до якої і є обмеженим. Тобто за новим законодавством (ухваленим законом «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) та редакцією закону «Про інформацію» (2004 р.)) не передбачено поняття конфіденційної інформації, яка є власністю держави, натомість ідеться про ті дані, які було закрито і які повинні бути розсекречені (що відповідає Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань

Україною» (2005 р.)). Але необхідно враховувати, що їх оприлюднення потребує створення відповідного законодавства про службову інформацію. Окрім того, потребують внесення змін чинні підзаконні нормативно-правові акти, які стосуються відповідних питань (наприклад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України «Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» (1998 р.)). У законі «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що обмеженому доступу підлягає лише інформація, а не конкретний документ, – якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається та інформація, доступ до якої не обмежено [5, ст. 6]. Проте, навіть з урахуванням цього аспекту, право надання інформації грифу «для службового користування», правила якого у законі «Про доступ до публічної інформації» викладено нечітко, уможливило нерозповсюдження великого обсягу відомостей.

Закон «Про доступ до публічної інформації» стверджує про неможливість обмеження доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном [5, ст. 6]. Окрім того, антикорупційним законодавством визначено, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них; розміри, види оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки [6, ст. 16]. Наведені норми, при прагненні розпорядників публічної інформації відмовити у наданні відповіді на запит, можуть вважатися такими, що суперечать закону «Про захист персональних даних» (2010 р.), де ідеться про заборону доступу до даних фізичних осіб про умови отримання ними коштів чи майна без їхньої згоди [7, ст. 6, 11, 14]. Водночас перелік відомостей про розпорядження бюджетними коштами, користування чи розпорядження майном у законі не встановлено. Ці та інші особливості сприяють поширенню корупції, зважаючи на неузгодженість норм і антикорупційного законодавства.

Відповідно, на сьогодні уваги потребує розгляд деяких норм запропонованого Міністерством юстиції України законопроекту про відкритість і прозорість діяльності органу виконав-

(2011 р.), наказ Служби безпеки України «Затвердження Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Службі безпеки України» (2011 р.) тощо, які було підписано для здійснення вимог відповідного закону. Перераховані нормативні акти уточнюють деякі аспекти функціонування органів державної влади в інформаційній сфері.

⁸ Деякі нові положення ухвалених законів «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.), «Про засади запобігання та протидії корупції» (2011 р.), «Про здійснення державних закупівель» (2010 р.), нова редакція закону «Про інформацію» (2010 р.), що містять норми, яких бракувало попередньо ухваленим нормативним актам, суперечать або спричиняють неоднозначну інтерпретацію інших законодавчих норм, які регламентують процес забезпечення доступу до інформації.

⁹ Поняття «державна таємниця» позначає «вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України» та які визнані у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», державною таємницею та підлягають охороні державою [4, ст. 1]. Відносини у сфері охорони державної таємниці регулюються, окрім вказаного закону, Конституцією України, Законом України «Про інформацію», міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та іншими нормативно-правовими актами.

чої влади, органу місцевого самоврядування [13]. Ним передбачено можливість взаємодії громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб з органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування при формуванні і реалізації державної політики, можливість здійснення впливу на рішення та діяльність цих органів, і насамперед доступу до повної, об'єктивної, достовірної інформації про їхню діяльність¹⁰, що забезпечить не лише прозорість, а й відкритість діяльності органів державної влади в Україні.

Реалізація права громадян на доступ до публічної інформації

За ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) доступ до інформації забезпечується шляхом: оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах, у будь-який інший спосіб та надання інформації за запитом. Суб'єктами здійснення відповідного висвітлення інформації є офіційні видання органів державної влади та місцевого самоврядування, державні та недержавні засоби масової інформації, інформаційні служби органів влади; розпорядники публічної інформації тощо. Зокрема, згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», всі органи влади повинні оприлюднювати свої рішення протягом 5 днів з моменту їх ухвалення (у тому числі на веб-сайтах відповідних структур).

Висвітлення діяльності Верховної Ради здійснюється з використанням офіційних джерел інформації – друкованих та електронних, а також засобів масової інформації, порядок висвітлення якими пленарних засідань, парламентських слухань тощо регламентовано законодавством. Обов'язок розгляду звернень виборців та зустрічі з ними (двічі на рік) також визначено законом. Але реальний доступ громадян до інформації про діяльність Верховної Ради є неповним унаслідок неточностей деяких правових норм, зокрема про види інформації, яка має бути оприлюднена. Так, на веб-сайті парламенту представлено інформацію про його склад та структуру, законотвор-

чу діяльність, міжнародну діяльність, розділ довідкової інформації та розділ, який стосується роботи із запитами на інформацію. Також є доступ до інформації про новини. Але дані про анонси подій, представлення яких заявлено, оновлюються нерегулярно. У розділі «Склад та структура Верховної Ради» серед інших елементів подано дані про тимчасові слідчі та інші комісії. Висвітлення законотворчої діяльності парламенту відбувається з оприлюдненням планування та порядку розгляду питань, порядку денного, стенограм пленарних засідань та інформації про парламентські слухання. Проходження зареєстрованих законопроектів і тих, які перебувають на розгляді, також представлено на інформаційному інтернет-ресурсі. Інформація відділу Верховної Ради з питань звернень громадян є неповною, оскільки містить статистику звернень лише за попередній місяць, а звіти про відповідні звернення – лише за рік, без узагальнення даних за попередні періоди.

Створення інформаційно-презентаційної продукції органами виконавчої влади спрямовано, як правило, на формування їх позитивного іміджу. Друкована продукція у вигляді брошур, буклетів, листівок, газет тощо розрахована насамперед на аудиторію, яка проявляє невеликий інтерес до відповідних органів влади і яка водночас є численною. Відбувається й електронна адресна розсилка інформації, на яку можуть підписатися відвідувачі урядового порталу.

Для висвітлення діяльності Кабінету Міністрів, а саме засідань уряду, взаємодії з парламентськими комітетами тощо, його веб-сайт має пошукові системи, за якими громадяни можуть здійснювати пошук переважно за хронологічними параметрами. Новини та анонси подій, які також повинні бути представлені, на відміну від парламентського ресурсу, подаються доволі широко. Так як і на веб-сайті Верховної Ради, на урядовому порталі є розділ «Звернення громадян». Проте, на відміну від інформації, яку наводить відповідний відділ парламенту, вказаний ресурс містить перелік запитань та відповідей, корисних для відвідувачів, втім статистична інформація, заявлена органом влади, також не представлена у відповідних розділах. На додаток є перелік нормативно-правового забезпечення, що стосується саме роботи зі зверненнями громадян.

Варто зауважити, що оцінка дотримання вимог закону «Про доступ до публічної інформації» міністерствами, а саме: обов'язок розпорядників інформації створити спеціальні структурні підрозділи або призначити відповідальних

¹⁰ Поданий до Верховної Ради у 2002 р. проект закону про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України пройшов перше читання, проте у 2005 р. ВР ухвалено постанову про скасування рішення про прийняття за основу проекту цього закону. Законопроект проте має певні недоліки, які певною мірою враховано в ухваленому 2011 р. законі «Про доступ до публічної інформації» та редакції закону «Про інформацію».

осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації [5, ст. 14], свідчить про наявність інформації стосовно існування та діяльності такого підрозділу на сайтах не всіх міністерств¹¹. На виконання вимоги закону про оприлюднення інформації розпорядниками на веб-сайтах більшості міністерств є розділ про доступ до публічної інформації. Окрім того, сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства має «Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України». Що стосується подання інформаційних запитів, то відповідні електронні форми пропонують інтернет-ресурси, зокрема Міністерства охорони здоров'я та Міністерства юстиції.

Певну стурбованість викликає актуальне для України питання доступу до екологічної інформації, яку повинні надавати Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство надзвичайних ситуацій, інші суб'єкти владних повноважень, суб'єкти господарювання тощо. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995 р.), одним із принципів державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту є відкритість та доступність відповідної інформації¹². У цілому про порушення українською владою доступу до екологічної інформації стверджують і міжнародні організації [1]. У врегулюванні цього питання суттєвим є ухвалення закону «Про до-

ступ до публічної інформації» та нової редакції закону «Про інформацію» (2010 р.)¹³.

Окремо слід урахувати доступ до судових рішень як важливий аспект прозорості влади. За Законом України «Про доступ до судових рішень» (2005 р.) рішення, внесені до Єдиного державного реєстру судових рішень, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України, проте технічна система обслуговування інформаційного ресурсу не сприяє роботі з ним. Не передбачено перегляд усіх рішень суду, а система пошуку документів дозволяє переглянути лише певний вид рішень за конкретний рік. Окрім того, є неточності у назвах судів (переважно районних), наведених у Реєстрі. База даних є неповною, рішення деяких судів не представлено взагалі. Відповідно, є потреба у створенні замість різних систем діловодства єдиної системи, яка функціонувала б для судів, що розглядають цивільні, кримінальні, господарські та адміністративні справи, проте враховувала б різні процесуальні правила щодо кожної юрисдикції, а система електронного пошуку повинна бути зрозумілою для користувачів [15]. Прозорості судової системи, а саме питанню функціонування Єдиного державного реєстру судових рішень та закону «Про доступ до судових рішень», приділено увагу Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) у межах проекту «Україна: верховенство права»¹⁴. До того ж ще 2009 р. у звіті Спільної програми Ради Європи та Європейської Комісії «Прозорість і ефективність судової системи

¹¹ Наявна вона на сторінці Міністерства інфраструктури України.

¹² Згідно зі ст. 10 закону громадяни та їх об'єднання мають право на запит та одержання від відповідних підприємств, установ та організацій у межах їх компетенції повної та достовірної інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, будівництво яких планується або здійснюється, та тих, що експлуатуються або знімаються з експлуатації, за винятком відомостей, що становлять державну таємницю [2, ст. 81]. Громадяни мають право отримувати інформацію від установ державної системи контролю за радіаційною обстановкою на території України про рівні радіаційного випромінювання на території України, в місцях їх проживання чи роботи. Щодо обмеження доступу до екологічної інформації, згідно зі ст. 4 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція, 1998), у випадках, коли інформація, що не підлягає оприлюдненню, може бути відокремлена від решти інформації без шкоди для конфіденційності інформації, яка не підлягає оприлюдненню, державні органи надаватимуть цю решту екологічної інформації. Отже, у кожному конкретному випадку в разі підтвердження факту конфіденційності інформації необхідно встановлювати реальну можливість такого відокремлення для часткового задоволення запиту та забезпечення права на інформацію.

¹³ Насамперед законом «Про інформацію» у новій редакції серед видів інформації виокремлено такий вид, як інформація про стан довкілля (екологічна інформація). Фахівці стверджують, що ототожнення термінів «інформація про стан довкілля» та «екологічна інформація» вирішує питання про співвідношення конституційної норми про відкритість інформації про стан довкілля та норм закону «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), які визначають зміст і правовий режим екологічної інформації [1].

Тепер йдеться про застосування саме такого поняття екологічної інформації, яке запропоновано у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998 р.), яку Україною ратифіковано у 1999 р. [10]. Одним із найважливіших моментів, нарешті сформульованих у законі «Про доступ до публічної інформації», є віднесення екологічної інформації до публічної, навіть якщо вона створена і перебуває у володінні суб'єкта господарювання (тобто, розпорядниками інформації, за законом, є не лише суб'єкти владних повноважень, але і деякі фізичні та юридичні особи (які фінансуються з державного чи місцевих бюджетів, виконують делеговані повноваження згідно з законом чи договором, займають домінуюче положення на ринку, є природними монополіями), суб'єкти господарювання, які володіють, в тому числі, інформацією про стан довкілля).

¹⁴ У березні 2011 р. його представник заявив, що користувачі ресурсу не можуть повною мірою отримувати необхідну інформацію за допомогою наявного Реєстру.

України» зазначено, що вимога законодавства про загальнодоступність судових рішень не виконується [16]. У цьому контексті можемо стверджувати, що суттєвим недоліком закону та його реалізації є непрописаність механізмів, які зобов'язують розмішувати рішення, та відповідальності за недотримання норм закону (формально відповідальність визначає антикорупційне законодавство, про функціонування якого на сьогодні говорити складно).

Неповною є прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень у фінансовій сфері. Згідно з Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розробленою Комітетом з економічних реформ при Президентові України, саме такої прозорості потребує стабілізація державного бюджету, оскільки неповне розкриття інформації про стан державного сектору призводить до прихованих дисбалансів і зростання держсектору. Для підвищення прозорості у вказаній сфері потрібно визначити стандарти оприлюднення інформації про виконання бюджету; розширити інформацію, яку подають при прийнятті бюджету та звітуванні про його виконання¹⁵. У межах цих заходів уже прийнято відповідні нормативно-правові акти, зокрема Закон України «Про здійснення державних закупівель» (2010 р.).

У такому контексті варто зауважити, що для подолання непрозорості ефективним буде впровадження системи «Прозорий бюджет», яка створить умови для управління державними фінансами через зворотний зв'язок з громадянським суспільством та сприятиме прозорості у фінансовій сфері. Державну цільову програму створення та розвитку інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» схвалено Кабінетом Міністрів у 2011 р. з метою як «підвищення якості та обґрунтованості прийняття управлінських рішень при реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики та політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю», так і «забезпечення прозорості державної політики та формування позитивного іміджу влади, що відкрита для громадян і бізнесу», а також гарантування права на інформацію. У процесі реалізації йдеться про «форму-

вання системного діалогу з інститутами громадянського суспільства з використанням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій та забезпечення інтерактивності з громадянами, бізнесом та іншими органами державної влади та місцевого самоврядування з можливістю надання відповідних он-лайн послуг» та створення «можливостей для реалізації права громадянськості на інформацію про бюджет та врахування точки зору громадянськості у кінцевих рішеннях щодо формування бюджетів (пріоритети, розподіл ресурсів тощо)», сприяння підвищенню «ролі громадян України у бюджетному процесі та більш широкому залученню різних суспільних груп і громадських організацій до розробки бюджету та контролю за його виконанням»¹⁶.

Актуальним є питання запитів та звернень до органів місцевої влади. За інформацією веб-ресурсу «Прозора бюрократія» про моніторинг виконання закону «Про доступ до публічної інформації», коли активісти Центру політичних студій та аналітики надіслали запити щодо переважно бюджетних питань у 150 органів місцевої влади та місцевого самоврядування, відкритими у наданні публічної інформації є 26 % органів влади на місцевому рівні, 18 % не відповіли на інформаційні запити, водночас з отриманих відповідей 97 % надано в повному обсязі і 92 % надійшли вчасно [9].

Щодо місцевих органів влади: моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів місцевих державних адміністрацій з питань взаємодії з громадськими радами¹⁷ свідчить про

¹⁶ Оптимальним варіантом вирішення перерахованих вище проблем є створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» у складі Ситуаційного центру (системи підтримки прийняття рішень) та інтерактивного Інформаційно-аналітичного порталу [11]. Водночас відбувається інтеграція системи «Прозорий бюджет» з Системою управління державними фінансами.

Повинна відбуватися публікація інформації про основні параметри закону про державний бюджет (рішень про місцеві бюджети); результати діяльності організацій сектору державного управління; забезпечення публічного обговорення проекту закону про державний бюджет; публікації структурованої інформації про національні проекти та програми; державні установи та їхню діяльність; створення діючих механізмів зворотного зв'язку громадянського суспільства та держави для реалізації громадського контролю ефективності та результативності діяльності органів державної влади [11]. Це дозволить підвищити рівень прозорості державних фінансів та державних послуг шляхом стандартизації вимог до публічної звітності для забезпечення порівнянності результатів діяльності органів державної влади (органів місцевого самоврядування), державних установ та розміщення публічної інформації на зовнішніх інформаційних ресурсах [11].

¹⁷ У межах проекту «Захист прав громадян на доступ до інформації про діяльність органів влади», який реалізується Дніпропетровською обласною громадською організацією «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

¹⁵ Зокрема умовні зобов'язання, квазіфіскальні операції, стан державних фінансових активів і зобов'язань, нефінансових активів; впровадження антикорупційних механізмів, а також потрібним є: законодавче визначення поняття «умовні зобов'язання», «суспільний сектор», «боргові зобов'язання суспільного сектору», «квазіфіскальні операції» (фіскальні операції, здійснювані реальним сектором і НБУ) тощо [12, с. 7].

низький рівень виконання місцевими державними адміністраціями вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» (2002 р.) стосовно зобов'язання розмішувати на офіційних веб-сайтах та оновлювати інформацію про взаємодію з громадськими радами.

Оцінка рівня прозорості діяльності органів державної влади в Україні за такими критеріями, як наявність та особливості функціонування у системі органів державної влади механізмів інформування громадян про їхню діяльність; реалізація принципу доступу за запитом до інформації державних органів, свідчить про недостатнє виконання законодавчо закріплених вимог парламентом, урядом, президентом, більшістю міністерств та відомств унаслідок недосконалості нормативно-правової бази в інформаційній сфері. Оцінка змісту інформаційних ресурсів відповідних владних суб'єктів дозволяє стверджувати про дотримання формальних вимог до гарантування доступу громадян до інформації. Втім наповнення розділів подекуди є недостатнім. Зокрема, коли йдеться про недотримання вимог до оприлюднення інформації, неповним є її представлення у фінансовій, бюджетній, екологічній сферах, сфері безпеки, а також щодо судових рішень. Це свідчить про нехтування відповідними вимогами законодавства, що у свою чергу зумовлено невиконанням механізмів при-

тягнення до відповідальності за вказані правопорушення.

Навіть за наявності інформаційних ресурсів органів влади як суб'єктів прийняття рішень, зв'язок з громадськістю є переважно одностороннім, доступ до документів, які можуть зацікавити, обмежено (непредставлення багатьох законопроектів), налагодження потребує система ведення електронного документообігу. Корисною для користувачів інформаційних ресурсів органів влади була б інформація щодо оскарження відмов у наданні відповіді на запит або звернення громадян. Жоден із вказаних веб-сайтів такої інформації не містить, що свідчить про певну непрозорість діяльності відповідних підрозділів, враховуючи наявність інформаційних розділів електронних ресурсів, які стосуються змісту, статистики, способів подання звернень.

Таким чином, для підвищення рівня інформаційної прозорості у сфері нормативного регулювання потрібно внести зміни та доповнення у чинне законодавство, уточнити понятійний апарат та узгодити законодавчі норми для подолання наявних правових колізій. Варто акцентувати увагу на тому, що в цілому реалізація принципу прозорості державної влади можлива лише за умов ініціативи з боку суспільства, активність якого на сьогодні, враховуючи збільшення кількості запитів та звернень до органів влади, зростає. Впровадження механізмів відповідальності влади потребує зацікавленого об'єкта інформування.

Список літератури

1. Доступ до екологічної інформації по-новому [Електронний ресурс] // Майдан. – 2011. – Травень. – Режим доступу: <http://maidanua.org/static/news/2010/1305028658.html>. – Назва з екрана.
2. Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 № 39/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 12. – Ст. 81.
3. Закон «Про внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних» // Офіційний вісник України від 28.12.2012. – № 97. – С. 15.
4. Закон України «Про державну таємницю» № 3855-ХІІ від 21 січня 1994 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 16. – Ст. 93.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-17 від 13 січня 2011 року // Голос України. – 09.02.2011. – № 24. – Ст. 14.
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 7 квітня 2011 року // Голос України. – 15.06.2011. – № 107.
7. Закон України «Про захист персональних даних» № 2297-VI від 01 червня 2010 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 34.
8. Закон України «Про інформацію» № 257-ХІІ від 02.10.1992 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
9. Звіт про стан відкритості органів місцевої влади (січень 2013) / Проект Центру Політичних Студій та Аналітики [Електронний ресурс] // Інформаційний портал «Прозора бюрократія». – Режим доступу: <http://access-info.org.ua/publications/goods/210>. – Назва з екрана.
10. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 // Офіційний вісник України від 14.05.2010. – 2010. – № 33. – С. 12.
11. Концепція Державної цільової програми створення та розвитку інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – 24.01.2011. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=283476&cat_id=283464. – Назва з екрана.
12. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. – Назва з екрана.
13. Проект Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.avakov.com/catalog.php?catalog=444>. – Назва з екрана.

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» № 85-р від 13 січня 2010 р. // Урядовий кур'єр. – № 25. – 10.02.2010.
15. Сергієнко О. Відбулося обговорення стану функціонування Єдиного державного реєстру судових рішень [Електронний ресурс] / О. Сергієнко // Адміністративне судочинство України. – 12.03.2011. – Режим доступу: <http://admincourt.net/?p=2064>. – Назва з екрана.
16. Юндас Я. Спільна програма Ради Європи та Європейської Комісії. Прозорість і ефективність судової системи України. Оцінювальний звіт [Електронний ресурс] / Яніка Юндас, Йоган Вільтванк // Рада Європи. – Страсбург, 13 серпня 2009 року. – 39 с. – Режим доступу: http://court.gov.ua/userfiles/ocin_zvit.pdf. – Назва з екрана.
17. Chenoweth Eric. Accountability and Transparency: Essential Principles / Eric Chenoweth, James P. Young [Електронний ресурс] // Democracy Web: Comparative Studies in Freedom. – Режим доступу: <http://www.democracyweb.org/accountability/principles.php>. – Назва з екрана.
18. Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices. ST/ESA/PA D/SER.E/71 / United Nations Development Programme Regional Bureau for Arab States, United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management [Електронний ресурс] // United Nations Public Administration Network. – New York: United Nations, 2004. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>. – Назва з екрана.

M. Chabanna

TRANSPARENCY OF POLITICAL DECISION-MAKING IN UKRAINE: PUBLIC ACCESS TO INFORMATION

The article examines the peculiarities of public access to information about political decision-makers activities on national and local levels. The author proposes to consider the relevant civil right as one of the most prominent features of democracy.

Keywords: information transparency, decision-makers, access to public information.

Матеріал надійшов 21.04.2013

УДК 32–027.21:351.773

Семігіна Т. В.

ЯКОЮ БУТИ ПОЛІТИЦІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ?

Реформи сфери охорони здоров'я населення віддзеркалюють процеси політичної модернізації й посідають важливе місце у політичній риторичі. В Україні поточна політика у сфері охорони здоров'я мало відповідає міжнародним вимогам і суспільним очікуванням. Орієнтиром для формування нової національної стратегії охорони здоров'я може слугувати Оттавська хартія сприяння здоров'ю, яка визначає шляхи переорієнтації системи охорони здоров'я з лікування на немедичну профілактику.

Ключові слова: політика охорони здоров'я, право на здоров'я, варіанти політики.

В Україні, де впродовж останніх десятиріч спостерігається депопуляція населення, нагальною вимогою є визначеність щодо стратегії розвитку охорони здоров'я. Формування такої стратегії повинно враховувати теоретично значущі концепції політики охорони здоров'я, уявлення про роль держави у забезпеченні соціальних благ, рекомендації міжнародних організацій, перебіг і специфіку політичних процесів в Україні, брати

до уваги зміст та контекст політики, перетин політичного та управлінського процесів під час реалізації політичних рішень.

На потребі наукового пошуку щодо різних складових політики у галузі охорони здоров'я наголошують численні дослідники цієї проблеми, зокрема З. Гладун, К. Дейниховська, Т. Грузеєва, Д. Карамишев, Н. Кризина, В. Лехан, В. Москаленко, Н. Нижник, Т. Попченко, Я. Радиш,